


## CAPÍTULO 09

 <https://doi.org/10.58871/ed.academic.0009.v1>

### **INFÂNCIA: SUJEITO NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **CHILDHOOD: SUBJECT IN THE CONSTRUCTION OF PUBLIC POLICIES**

#### **AMANDA CRUZ BARBOSA**

Acadêmica do curso de Psicologia do Centro Universitário UNINTA, Campus Sobral.

#### **MARIA SUELY ALVES COSTA**

Doutora em Psicologia Aplicada pela Universidade do Minho – Portugal; Professora Universitária do curso de Psicologia da Universidade Federal do Ceará – UFC, Campus Sobral.

#### **ANA MARA FARIAS MELO**

Mestra em Saúde da Família pela Universidade Federal do Ceará – UFC; Coordenadora e Professora Universitária do Curso de Psicologia da Faculdade 5 de Julho – F5.

#### **JOCÉLIA MEDEIROS XIMENES**

Mestra em Psicologia e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará – UFC; Professora Universitária do Curso de Psicologia do Centro Universitário UNINTA – Campus Sobral e da Faculdade 5 de Julho – F5.

### **RESUMO**

Este trabalho teve como objetivo central evidenciar o protagonismo infantil nas políticas públicas. Para tanto, foi desenvolvido uma revisão integrativa de literatura em que foram selecionados 13 artigos para compor tal pesquisa. Entende-se que as análises tais como a aqui empreendida permitem avaliar políticas no que se refere às suas relações de dependência entre o problema social acerca do qual se pretende intervir, suas ações programadas e os efeitos planejados. A explicitação da presença ou ausência de relações de dependência ou causalidade entre essas unidades mencionadas permite analisar se a política pública em questão está de fato respondendo aos problemas sociais com os quais pretende lidar, ao passo que lança luz sobre possíveis alternativas de mudança. A Política Nacional Intersetorial para a Primeira Infância (PNIPI), regulamentada pela Lei nº 13.257 de 2016, consiste em uma legislação que interconecta ações intersetoriais como estratégia para efetivação de políticas voltadas à Primeira Infância. Trata-se, portanto, de um projeto intersetorial que visa promover, proteger e assegurar o direito integral da criança, por meio do entrelaçamento da gestão dos estados e municípios e das ações intersetoriais em saúde, educação, assistência e proteção. Desse modo, conclui-se que pesquisas como esta fornecem subsídios para a formulação, planejamento e implementação de políticas públicas, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações contextualizadas com concepções de infância vivenciadas em diferentes contextos sociais.

**Palavras-chave:** Infância; Políticas Públicas; Brasil

## ABSTRACT

The main objective of this work was to show children's protagonism in public policies. For that, an integrative literature review was developed in which 13 articles were selected to compose such research. It is understood that analyzes such as the one undertaken here make it possible to evaluate policies with regard to their dependency relationships between the social problem on which one intends to intervene, its programmed actions and the planned effects. The explanation of the presence or absence of dependency or causality relationship between these mentioned units makes it possible to analyze whether the public policy in question is responding to the social problems with which it intends to deal, while shedding light on possible alternatives for change. The National Intersectoral Policy for Early Childhood (PNIPI), regulated by Law N° 13.257 of 2016, consists of legislation that interconnects intersectoral actions as a strategy for implementing policies aimed at Early Childhood. It is, therefore, an intersectoral project that aims to promote, protect and ensure the full right of the child, through the interweaving of state and municipal management and intersectoral actions in health, education, assistance and protection. Thus, it is concluded that research such as this one provides subsidies for the formulation, planning and implementation of public policies, their reformulations and adjustments, as well as decisions about the maintenance or interruption of actions contextualized with conceptions of childhood experienced in different social contexts.

**Keywords:** Childhood; Public Policies; Brazil.

## 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento humano é um processo ativo que ocorre ao longo de todo o ciclo vital e envolve diversos aspectos, tais como: físico, neurológico, cognitivo e social. Tem como fator determinante e determinador respostas às necessidades do indivíduo em relação ao meio onde vive (MOLINARI et al. 2005). Conforme Papalia e Martorell (2021) existem períodos mais sensíveis do desenvolvimento, como a infância, nos quais um evento, ou a falta dele, pode ter maior influência.

Para a compreensão do desenvolvimento infantil, diversos paradigmas foram postulados, no entanto este trabalho foca na interação com o meio no qual a criança vive. Como processo, o desenvolvimento decorre da interação do ser com seu mundo, ou seja, sua condição econômica, seu local de vida e sua época. Neste sentido, a infância é tida como uma categoria consolidada, com um significado único nos diferentes momentos históricos e civilizações. Portanto, esta categoria assume distintas significações em cada tempo e cultura (SENHORAS, 2020).

Deste modo, a noção ocidental de criança enquanto indivíduo portador de direitos, inclusive direito à saúde e à cuidados específicos, é uma construção histórico-cultural. Consequentemente, saberes específicos para lidar com questões infantis também foram

construídos a partir de diferentes momentos históricos e culturais até ter-se as concepções e os saberes que são compartilhados atualmente (BATISTA & OLIVEIRA, 2017).

Partindo desta perspectiva, a escolha do problema de pesquisa foi a construção das políticas públicas para a infância ao longo da história do Brasil, uma vez que se entende que estas são necessárias, bem como garantem os direitos essenciais para o bom desenvolvimento. Deste modo, este trabalho tem como objetivo evidenciar o protagonismo infantil nas políticas públicas.

Destarte tem como justificativa a compreensão do papel de protagonismo conquistado pela criança e adolescente enquanto sujeitos de direito. Ademais, a compreensão sobre as influências sociais, políticas e econômicas sobre a concepção de infância, contextualizando-a em cada tempo.

## 2. METODOLOGIA

Este estudo é do tipo revisão de literatura, no qual se utilizou o método integrativo de revisão. Para a pesquisa de publicações de artigos científicos acerca do protagonismo infantil nas políticas públicas no cenário brasileiro foram utilizados os termos “políticas públicas”, “infância”, “desenvolvimento infantil”, também se utilizou os termos em inglês “public policy”, “childhood”, “child development” associados aos operadores booleanos “AND”.

As buscas foram realizadas na base de dados do *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além disso, fora realizada busca na Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), selecionando artigos disponíveis nas bases de dados de Literatura Latino-Americana em Ciências da Saúde (LILACS) e *Medical Literature Analysis and Retrieval System Online* (MEDLINE). A pesquisa compreendeu as publicações de janeiro de 2015 a março de 2020. A busca dos estudos baseou-se na presença dos termos no título do trabalho, nas palavras-chave e/ou no resumo.

A proposta foi selecionar os artigos científicos que contemplassem o assunto. Para tanto, o presente estudo tem como critérios de inclusão: (1) estudos divulgados em formato de artigos científicos, disponibilizados na íntegra; (2) publicados de janeiro de 2015 até março de 2020; (3) estudos publicados nos idiomas português, inglês e espanhol; (4) que tratassem do protagonismo infantil nas políticas públicas nacionais. Como critérios de exclusão foram estabelecidos: (1) apresentação sob formato de livro ou capítulo de livro, dissertação, tese, editorial, comentário, crítica, resenha, revisões, anais e outros relatórios científicos; (2)

estudos que focalizavam estritamente questões históricas das políticas públicas sem considerar o protagonismo infantil; (3) artigos que tratavam exclusivamente de conceitos do desenvolvimento infantil sem pontuar as conquistas legais e jurídicas para este público.

Ao todo foram encontrados 1955 artigos, em seguida foi realizada a leitura dos títulos sendo eliminados 1257. Procedeu-se a fase da leitura dos resumos e foram descartados 685. Após todo o processo de seleção, os 13 artigos selecionados foram lidos na íntegra.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os primeiros registros de políticas públicas nacionais direcionadas à infância datam de 1942 e detinham caráter repressivo, com o objetivo de retirar crianças e jovens moradores de rua que apresentassem condutas consideradas contrárias à moral e aos bons costumes, e os abrigavam em instituições apropriadas, denominadas de casa de correção (BARBOSA & MAGALHÃES, 2010).

Considerando este cenário, importante se faz o reconhecimento da mudança de visão adotada pelas políticas públicas para a infância ao longo dos anos, em que o público-alvo deixa de ser o tradicional “menino de rua” e as ações destinadas a correção de condutas, para a preocupação na garantia de condições ambientais favoráveis ao desenvolvimento destes (DORNELLES, 2018). Portanto, tem-se posto que a noção de desenvolvimento integral passa a ser atrelada à condições ambientais propícias para sua ocorrência.

O Brasil Colonial, por exemplo, não compartilhava a concepção brasileira atual na qual a criança é concebida enquanto sujeito de direitos. Em uma época de acentuada mortalidade infantil, em que as crianças eram devastadas por doenças infecciosas, como sarampo e varíola, o “cuidado” e a educação dispensada a estas eram marcadas pela violência física e por convicções religiosas. Os saberes psicológicos voltados para a população infantil nada tinham de estruturados e sistematizados até o século XIX (RIBEIRO, 2006).

Com a industrialização, a urbanização das cidades e a “cientifização” da medicina e da prática médica, as intervenções de sanitaristas e higienistas começaram a ser solicitadas e a partir daí questões relacionadas à higiene ambiental, à saúde, ao controle das epidemias e à fatores ligados à mortalidade infantil passaram a ser alvo de interesse e discussão. Estudos e registros sistematizados a respeito do cuidado dispensado à população infantil começaram a ser produzidos e acessados, ocorrendo uma conseqüente mudança na concepção que se tinha até então a respeito da criança (LINS et al. 2014).

Desse modo, identifica-se que até o século XVII a ciência desconsiderava a infância nos seus aspectos psicossociais, fato caracterizado pela inexistência de uma sistematização de conhecimentos científicos particulares a ela (HEYWOOD, 2004). Só então, a partir das ideias de proteção, amparo e dependência postuladas pela Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959 e refirmados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 1990 que surge a noção atual de infância. Portanto, a infância ganha importância social dentro do percurso histórico da sociedade moderna e passa a ser vista como uma fase diferenciada da vida adulta (GEHM, 2013).

A partir deste enfoque, os primeiros anos de vida têm sido alvo de estudos e pesquisas por parte de pesquisadores e profissionais de diferentes áreas, bem como foco de investimento em políticas públicas. Toda essa produção parte do pressuposto de que a infância detém um potencial para o desenvolvimento neurofisiológico, cognitivo, afetivo e motor, potencializados por estímulos ambientais e sociais adequados (PAPALIA & MARTORELL, 2021).

Nesse sentido, quando se refere a políticas públicas atuando na garantia de direito da infância, importante se faz o questionamento a respeito das contingências entrelaçadas presentes na política, e se esta prevê e apresenta as consequências efetivas para o estabelecimento e manutenção das ações planejadas? As ações previstas são claramente operacionalizadas? As consequências previstas para as ações se relacionam diretamente com os problemas sociais que pretende solucionar? São definidos claramente os indicadores para avaliação continuada destes efeitos da política?

Pensando nestes questionamentos, Como visto acima, a construção social da infância teve diversos marcos a depender do tempo histórico vivenciado. A concepção atual acerca desta fase é algo dado recentemente. Desse modo, aponta-se que a preocupação com as políticas públicas para esse público também se consolidou recentemente.

Historicamente no Brasil, os cuidados à infância tiveram seu início com o atendimento assistencialista, passando pelo atendimento compensatório e, na atualidade, chegando à concepção educativa e protetiva. O ápice legal se deu entre os anos 1930 até 1980 possibilitado pelas mudanças na sociedade brasileira que atribuiu um novo significado para a infância, sendo o fato mais marcante a formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que reitera os direitos já declarados na Constituição de 1988 (SILVA, 2016).

O ECA foi instituído pela Lei 8.069 no dia 13 de julho de 1990 e regulamenta os direitos das crianças e dos adolescentes inspirado pelas diretrizes fornecidas pela Constituição Federal. É o conjunto de normas do ordenamento jurídico brasileiro que tem como objetivo a

proteção integral da criança e do adolescente, aplicando medidas e expedindo encaminhamentos para o juiz. É o marco legal e regulatório dos direitos humanos de crianças e adolescentes (BRASIL, 1990).

Apesar deste cenário recentemente consolidado, percebe-se os esforços e investimentos por parte do governo, gestores, pesquisadores e profissionais em cuidar e garantir o direito integral ao pleno desenvolvimento na primeira infância.

Desenvolvimento este entendido pelas políticas públicas como complexo e multifacetado, fazendo-se necessário para sua garantia, a articulação entre diversos setores. Desse modo, as políticas públicas voltadas para primeira infância detêm um caráter eminentemente intersetorial, articulado e integrado. A partir do marco histórico em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o governo assumiu o dever de garantir estes direitos às crianças, juntamente com a família e a sociedade civil.

Desse modo, em seu artigo 227 define que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 2017).

No cenário atual, o que se têm de mais recente no que tange a jurisprudência sobre a primeira infância é a Política Nacional Intersetorial para a Primeira Infância (PNIPI), publicada em 2018. Esta representa um avanço na forma de legislar, sendo uma política pública que instrui os gestores ao mesmo tempo em que abre a possibilidade de criação e personalização para execução local. Trata-se de um projeto que se propõe intersetorial e articulado, com fim de promover, proteger e assegurar o direito integral da criança, por meio do entrelaçamento de gestores (estados e municípios) e ações intersetoriais (saúde, educação, assistência e proteção).

Esta legislação não só direciona as ações aos entes estaduais e municipais, como também estimula a sua articulação no desenvolvimento de projetos, políticas e/ou programas para primeira infância, pensados e elaborados a partir das características regionais de cada realidade, oferecendo como contrapartida a estas iniciativas, um aporte econômico e de qualificação profissional.

Com essa inovação há possibilidade de construção de políticas pensadas a partir de problemas sociais locais e regionais, fato que representa grande avanço no campo das políticas públicas para a primeira infância.

A PNIPI é regulamentada pela Lei nº 13. 257 de 2016, que orienta e direciona os princípios norteadores das políticas públicas para a primeira infância. Esta lei dispõe sobre as políticas públicas especificamente destinadas à primeira infância. Faz algumas alterações nas legislações anteriores, a saber: ECA, Código do Processo Penal Brasileiro e na Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) (Brasil, 2018).

Após a promulgação desta Lei, verifica-se a ênfase atribuída a primeira infância como uma área de prioridade a ser contemplada pelas políticas públicas. Estabelecendo objetivamente a busca por conquistas legais por gestores públicos, em todos os níveis de governo, visto que isto se faz expressamente presente na lei como caráter protetivo a este público.

Primeira infância, então, passa a ser legalmente entendida como os primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e do desenvolvimento do ser humano; é considerada uma fase da existência humana datada no nascimento até alcançar a idade de 6 anos incompletos (BRASIL, 2018).

Diante desse contexto legal e jurídico que legisla sobre os direitos da primeira infância, pode-se inferir a contemplação para um desenvolvimento integral como algo multidimensional e que as políticas públicas vêm tentando assegurar. Desse modo tem acentuado a importância de desenvolver estudos que permitam conhecer as realidades e os problemas sociais a que as crianças brasileiras estão expostas, com fim de promover políticas públicas efetivamente resolutivas, contextualizadas e integrais.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir das reflexões sobre as diversas concepções de infância ao longo das mudanças sociais, políticas e econômicas, bem como seu protagonismo nas políticas públicas, surge uma preocupação cada vez mais ampla e sistemática com o estudo e compreensão da criança e de seu desenvolvimento dentro da sociedade contemporânea.

A partir do estudo científico da infância, que teve, efetivamente, seu início no século XIX, e consolida as evidências sobre a complexidade desta fase do desenvolvimento humano, necessário se faz a regulamentação de leis mais contextualizadas a cada realidade. Pois, no que se refere à infância, foi constatado, nesta trajetória histórica, diferentes significados constituídos em diferentes contextos sociais.

No entanto, essencial se faz o desenvolvimento de pesquisas em cada região do país a fim de evidenciar as características de cada realidade e pensar em políticas públicas coerentes

e contextualizadas com estas. Desse modo, pretende-se prosseguir com a pesquisa para atender esta lacuna.

## REFERÊNCIAS

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2010.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente. **Relatório avaliativo ECA 25 anos**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2016.

GEHM, T.P. **Reflexões sobre o estudo do desenvolvimento na perspectiva da Análise do Comportamento**. Dissertação. Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

MOLINARI, J.S.O.; SILVA, M.F.M.C.; CREPALDI, M.A. **Saúde e Desenvolvimento da criança: A Família, os Fatores de risco e as ações na Atenção Básica**. Psicologia Argumento, Curitiba, v. 23, n. 43 p. 17-26, out./dez. 2005.

PAPALIA, D.E.; MARTORELL, G.; FELDMAN, R.D. **Desenvolvimento Humano**. Porto alegre: Artmed, 2021. 888 p.

RIBEIRO P.R.M.R. **História da Saúde Mental Infantil: a criança brasileira da Colônia à República Velha**. *Psicol estud* [Internet]. 2006 [cited 2019 May 1];11(1):29-38. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/pe/v11n1/v11n1a04.pdf>